

Alta Dirección Pública:

Una reforma contracultural

El discurso público respecto de esta innovación ha sido positivo, pareciendo hasta políticamente incorrecto objetar la selección de gerentes públicos en base al mérito. No obstante, en los corredores del poder se expresan fuertes resistencias, mayormente derivadas de la no aceptación del cambio cultural implícito.

Mario Weissbluth¹

Profesor del Departamento de Ingeniería Industrial de la U. de Chile.

El Sistema de Alta Dirección Pública es posiblemente la reforma más radical de cuantas han integrado las agendas de modernización del Estado en Chile y nos sitúa en la vanguardia a nivel regional en la materia. Su objetivo fundamental es restringir la discrecionalidad de la autoridad en la provisión de cargos directivos, con el propósito de mejorar la calidad de los servicios que el Estado provee a sus ciudadanos.

Dicho Sistema es contracultural: transita desde viejos hábitos propios del *ethos* político, como el amiguismo y el cuoteo en puestos públicos —tradicional hijuela pagadora de deudas y compromisos políticos—, hacia la apertura de espacios para el talento, convocado mediante concursos públicos basados en el mérito y la idoneidad. La oposición critica hoy el cuoteo, pero nadie podría jurar que en caso de llegar al Gobierno no ocurriría lo mismo.

Por cierto, en ninguna democracia *todos* los cargos deben ser concursables. Para ocupar muchos de ellos existen elecciones democráticas y las correspondientes confianzas políticas en los equipos gubernamentales. Lo que ocurre en Chile y América Latina es, simplemente, que el número de puestos de confianza es, *per*

cápita, de diez a cincuenta veces superior al de países industrializados.

La particularidad del caso chileno respecto a otros servicios civiles de América Latina es que ha sido concebido como una política de Estado que trasciende a los Gobiernos de turno. Esto queda de manifiesto en la conformación plural y autónoma del Consejo de Alta Dirección Pública en tiempos que trascienden los períodos electorales y en el hecho de que sus acuerdos respecto de la conformación de las ternas de candidatos, hayan sido alcanzados permanentemente por unanimidad... al menos por ahora. Nada garantiza que en una futura y compleja negociación en el Senado no pudieran designarse, en el Consejo, “operadores duros” de lado y lado. Y no sería la primera vez que se ve tal tipo de escaramuzas en cargos de esa naturaleza. Ello, por sí solo, llevaría a la destrucción de la credibilidad de este modelo.

PRINCIPALES ASPECTOS DEL SISTEMA

Una de las principales barreras que seguimos encontrando es la escasa comprensión respecto del funcionamiento





de esta innovación, incluso entre actores políticos y periodísticos supuestamente bien informados.

Los acuerdos adoptados entre el Gobierno y la oposición en enero de 2003, a raíz de la *crisis MOP GATE*, dieron origen —en la ley N° 19.882 del Nuevo Trato Laboral— al Sistema de Alta Dirección Pública.

Para este fin se recurrió a un diseño que aspira a establecer un balance entre la selección sobre la base de idoneidad y mérito, y la gobernabilidad democrática. Es así como el Consejo, o un Comité integrado por representantes de este y del servicio o ministerio del que depende el puesto que se busca llenar —según corresponda al primer o segundo nivel jerárquico—, selecciona por concurso público a los postulantes que mejor se avienen con el perfil de selección. Las ternas, cuaternas o quinas así formadas son propuestas a la autoridad encargada del nombramiento —Presidente o jefe de servicio, según corresponda—, la que puede elegir discrecionalmente entre los nominados e incluso desestimarlos y soli-

ciar el inicio de un nuevo concurso. Esto último ha ocurrido en un 31% de los casos y no tiene nada de malo que así sea.

El cargo ha sido, es y seguirá siendo de confianza, como debe ser. Lo que hace esta fórmula es suministrar filtros mínimos indispensables de idoneidad. La autoridad puede también despedir en cualquier momento, como al gerente de cualquier empresa, en cuyo caso es obligatorio realizar un nuevo concurso. Los operadores de los partidos políticos que suelen criticar este modelo debieran más bien dedicarse a formar cuadros adecuadamente preparados en sus colectividades para que puedan tener buenas probabilidades de ser seleccionados.

ORGULLOSOS PRIMEROS FRUTOS

La implementación del Sistema se remonta a mediados de 2004 y, desde entonces, ha fructificado en logros significativos. Se concretó su institucionalidad: la Dirección Nacional del Servicio

Civil y el Consejo de Alta Dirección Pública. Se definieron estándares de funcionamiento y se puso en marcha un proceso en el que, a la fecha, se ha concursado por 466 puestos (56,4% del total). Esto tiene un ritmo creciente: en 2007 se nombró a 120 Altos Directivos Públicos, 35% más que en 2006, y se convocó a un promedio de 15 concursos mensuales, cifra que supera en un 400% el número de convocatorias registradas cada mes de 2004.

Se ha constituido así una oportunidad para incorporar nuevos rostros a los cuadros directivos del Estado. Un 62% de los nombrados hasta ahora no eran ocupantes anteriores del cargo y un 14% de los mismos proviene del sector privado, desde el cual postula un 40% del total de candidatos. Por cierto, esta tasa de designados provenientes de ese ámbito es sorprendentemente similar al del sistema norteamericano, basado en principios semejantes.

La escasa presencia de la mujer en roles directivos públicos se ha incrementado al recaer en ellas el 30% de los nombra-

¹ El autor es miembro del Consejo de Alta Dirección Pública para el período 2004-2010. Las opiniones aquí vertidas son estrictamente personales.

mientos, cifra elevada pues la postulación femenina solo alcanza al 23%. Esta tasa de directivos mujeres es hoy una de las mayores del mundo.

A junio de 2008, se ha recibido un total de 64.876 postulaciones. Desde que se implementó ese procedimiento en línea, en marzo de 2006, se incrementó el número de interesados en seis veces respecto de antes de la incorporación de dicha tecnología. Estamos a punto de poner en marcha una instancia informática de clase mundial que controlará proceso a proceso, paso a paso, de inicio a fin, y que entregará estadísticas *on-line* al Consejo y a la ciudadanía.

BAJAS RENTAS Y DEMORAS

Sin perjuicio de los logros reseñados, el Sistema también cojea. Bajas remuneraciones, condiciones de desempeño restrictivas, demoras en los procesos de selección, ausencia de políticas de inducción y acompañamiento de los nombrados, y una gran exposición pública, entre otros aspectos, han conspirado hasta ahora contra el propósito de contar con suficientes candidatos de excelencia.

Un problema mayor es el monto de las rentas asociadas a un porcentaje

importante de los cargos de la Alta Dirección Pública. El Consejo efectuó un estudio de remuneraciones, comparando responsabilidades análogas entre los sectores público y privado y detectó una brecha significativa. Esta alcanza magnitudes críticas en Salud: Directores de Hospital, Subdirectores Médicos de Hospital y de Servicios de Salud. Ello se manifiesta en exiguas tasas de postulación para algunas opciones y se traduce en que se han declarado desiertos procesos de selección que no alcanzan a reunir —como exige la ley— al menos tres candidatos idóneos. Esta situación alcanza al 35% de los procesos en esa área ministerial y al

ÁMBITO DE APLICACIÓN

No todos los servicios públicos se incluyeron en el Sistema de Alta Dirección Pública. Correctamente, solo se incorpora a las entidades que ejecutan políticas públicas y otorgan servicios a la ciudadanía, no a aquellas que las definen. A la fecha, son 102 los organismos que se rigen por esa normativa.

En virtud de la ley, 3.114 cargos de libre designación gubernamental —incluyendo los de tercer nivel— dejaron de serlo para proveerse, en lo sucesivo, sobre la base del mérito. De estos, 749 correspondían originalmente al Sistema que cubre al primer y segundo nivel, número que se ha incrementado recientemente a 826 cupos, de los se han concursado 466. Los puestos de tercer nivel se concursan internamente.

Por cierto, en entes públicos no afectos a esta ley se observa una tendencia creciente a concursar cargos directamente. Basta ver la prensa para constatarlo. Esta ha sido tal vez la más importante consecuencia positiva imprevista. De igual manera, suele discutirse en el Congreso la necesidad de abordar reformas, como por ejemplo de empresas públicas o tribunales tributarios, recurriendo a la concursabilidad. Son buenas señales.

ACTORES DEL SISTEMA

La Dirección Nacional del Servicio Civil es el servicio público encargado

de conducir, impulsar y coordinar las políticas públicas de promoción de la gestión estratégica de los RR.HH. del Estado. Su Director es funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República y preside el Consejo. El que este cargo no sea concursable es un contrasentido. *En casa de herrero, cuchillo de palo.*

El Consejo es un ente autónomo y plural, integrado por cinco miembros, cuatro consejeros —designados por el Presidente de la República, con acuerdo de los 4/7 de los senadores en ejercicio, por pares y alternadamente cada tres años— y el Director del Servicio Civil. Su misión es garantizar la vigencia de los principios de transparencia, no discriminación y mérito en los procesos de selección y la conformación de nóminas de candidatos, definir los perfiles y aprobar las ternas, en el caso de concursos de primer nivel.

La autoridad gubernamental participa en la determinación del perfil de selección y de la renta asociada, en el nombramiento de uno de los nominados o en el rechazo de la nómina —el número de veces que estime necesario— y en la remoción de los Altos Directivos Públicos nombrados a través del Sistema, quienes tienen la calidad de funcionarios de su exclusiva confianza.

Las empresas consultoras expertas en selección y *head hunting* participan como socias estratégicas, aportando su *expertise* a través de la evaluación de

postulantes y de la búsqueda de talento, recurriendo para ello a estándares y procedimientos modernos, acordes con el estado del arte en la materia. Es así como en la actualidad 26 empresas forman parte del Convenio Marco de prestación de servicios de búsqueda y evaluación de Altos Directivos Públicos, conformado a través de Chilecompra.

RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

El reclutamiento se inicia como consecuencia de la vacancia en un cargo directivo. El ministro del ramo solicita el respectivo proceso de selección y propone el perfil, que debe ser aprobado por el Consejo. Este último propone el porcentaje de la Asignación de Alta Dirección Pública al ministro de Hacienda, se define la empresa consultora que participará del proceso de selección y se inicia la búsqueda a través de una convocatoria pública. La empresa de selección evalúa a los postulantes que cumplen con los requisitos legales, filtrando sobre la base de antecedentes curriculares, entrevistas psicológicas y gerenciales, para entregar finalmente un listado depurado de candidatos. Después, el Consejo o el Comité de Selección entrevista a los preseleccionados y conforma la nómina que se entrega a la autoridad encargada del nombramiento.

30% en el resto del Sistema. Y se dispara a un 59% respecto de algunos cargos críticos, en los cuales se han registrado hasta cinco declaraciones sucesivas de “desierto” respecto de un mismo puesto, con los consecuentes costos tanto económicos como, sobre todo, de adecuada conducción del Estado.

La ley previó, como remedio para esta situación, la Asignación de Alta Dirección Pública. Es un porcentaje variable de la renta, propuesto por el Consejo correspondiente y aprobado por el Ministro de Hacienda. Actualmente esta Asignación tiene un doble límite: no puede superar —en un año calendario— el total de las remuneraciones brutas de carácter permanente asociadas al cargo, ni significar —sumada con la renta permanente— una cantidad promedio mayor que la que corresponda percibir al subsecretario del ramo.

Sin embargo, esta facultad no es usada por la Dirección de Presupuesto en todo su alcance. Solo se registran casos excepcionales en los cuales se ha autorizado el tope del 100%. A modo de ejemplo, en el concurso destinado a proveer un Subdirector Médico para el Servicio de Salud de Arauco, declarado desierto en cinco oportunidades, el porcentaje se limita al 45%, dando como resultado una renta líquida de \$ 2.335.000; en el caso del Subdirector Médico del Hospital de Puerto Montt, con el mismo número de concursos fallidos, el porcentaje se limita al 50%, dando como resultado una renta líquida de \$ 2.225.000.

Hoy, en el absurdo máximo, se ha anunciado que el Ministerio comenzará a contratar médicos con sueldos de hasta \$2,5 millones —sin requisitos de exclusividad como los que tienen los Altos Directivos— lo cual es muy loable para los médicos pero destruye el atractivo de concursar por roles directivos en ese sector.

Por otra parte, se constatan excesivas demoras en los procesos de selección, aspecto que ha sido el peor evaluado en las encuestas de percepción realizadas por la Dirección Nacional del Servicio Civil. La duración, en promedio, alcanza a 6,5

meses en los cargos de primer nivel y a 8 meses en los de segundo. En ambos casos, algo más de la mitad es imputable a trámites —tales como la determinación del porcentaje de la señalada Asignación o el nombramiento de representantes ante los Comités de Selección— a los que la ley no fijó plazo y cuyo despacho corresponde a la Dirección de Presupuestos, ministros y jefes de servicios.

La definición de plazos legales y la instauración del “silencio positivo” contribuirían a solucionar esta situación, sin perjuicio de que mientras se reforme la ley la autoridad imparta instrucciones respecto de la necesidad de evitar tardanzas que deterioran la efectividad, disminuyen el interés por postular y perturban el funcionamiento de los servicios.

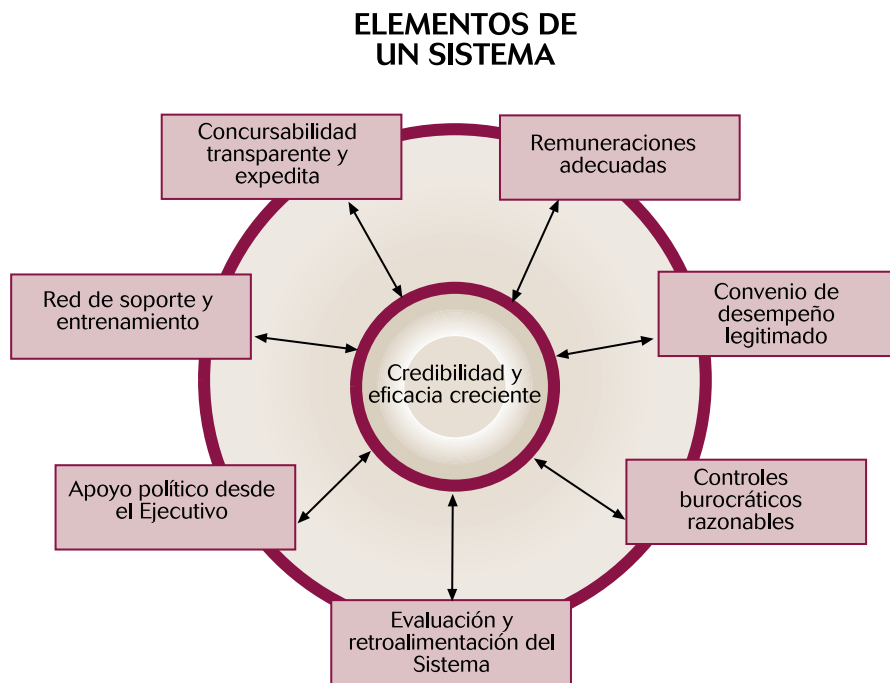
UN SISTEMA QUE NO LLEGA A SER TAL

Sin perjuicio de los problemas relativos a rentas y demoras, el principal obstáculo a la consolidación del Sistema radica en que todavía no es propiamente un sistema. Para que fuera tal, deberían

concurrir los elementos señalados en el diagrama que presentamos en estas páginas².

El examen no resulta alentador: si bien la concursabilidad es transparente —aunque poco expedita— el modelo concita apoyo político sólo parcialmente; las remuneraciones son bajas y en algunos casos claramente insuficientes; existen controles burocráticos excesivos que se imponen a los Altos Directivos; carencia para estos de una red de soporte y entrenamiento; convenios de desempeño inadecuados que dificultan la evaluación y retroalimentación, y nulas atribuciones del Consejo para intervenir en estas materias.

Este es el principal riesgo de la Alta Dirección Pública: expectativas crecientes —basadas meramente en la concursabilidad—, sumadas a la escasez de postulantes idóneos en diversos cargos y a las dificultades que los directivos encuentren en su desempeño por los problemas arriba mencionados. Esto puede generar una mezcla complicada que culmine en la desafección y descrédito del Sistema, que es vital para la profundización de la reforma del Estado en Chile.



² Ver: “Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balance y perspectivas”, R. Costa, M. Waissbluth, disponible en www.mariowaissbluth.com y www.lyd.cl

DEBATES PENDIENTES

El camino hacia las próximas elecciones presidenciales representa una oportunidad para enfrentar algunos de los temas pendientes. Uno de los debates deberá versar sobre los criterios para determinar qué servicios y cargos debieran formar parte del Sistema. Originalmente, la distinción se estructuró entre los organismos que definen políticas públicas y aquellos que las ejecutan, incluyéndose solo a estos últimos. El punto ahora enfrenta a quienes consideran que los roles directivos sólo excepcionalmente pueden excluirse del nuevo esquema de designación y a quienes estiman que el mismo no debería promover un debilitamiento del *staff* político de Gobierno, cuyos mandos deben seguir formando parte de la dotación de nombramiento discrecional por parte del Ejecutivo.

En esto hay muchas situaciones críticas, como diversos programas públicos que hoy tienen una institucionalidad difusa y directivos de gobiernos regionales u órganos ministeriales en que se confunde la

La particularidad del sistema chileno respecto a otros servicios civiles de América Latina es que ha sido concebido como una política de Estado que trasciende a los Gobiernos de turno.

definición de políticas con su ejecución, como fue el sonado caso de la secretaria regional de Educación en la Región Metropolitana.

Por otra parte, aún se hace necesario efectuar un ajuste entre la palabra y la acción. El discurso público respecto del Sistema ha sido positivo, pareciendo hasta políticamente incorrecto el manifestar objeciones a la selección de gerentes públicos sobre la base del mérito y mediante convocatorias abiertas e imparciales. No obstante, en los corredores del poder se expresan fuertes resistencias, mayormente derivadas de la no aceptación del cambio cultural que el mismo lleva implícito. El peligro es que los detractores también contribuyan a dificultar su avance o bien apuesten a su desprestigio mediante el expediente de generar expectativas alejadas de la realidad, como señaláramos previamente.

Parte de estos problemas se enfrentan

en el proyecto de ley que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública, ingresado al Congreso por el Gobierno en enero de 2007... hace un año y medio... como parte de la Agenda de Probidad, Transparencia y Calidad de la Política detonada a raíz de la crisis de Chiledeportes. Recordemos a Violeta: *gracias a las crisis, que nos han dado tanto...*

Esta iniciativa de ley amplía el ámbito de aplicación de esta institucionalidad, reformula la estructura y organización del Consejo de Alta Dirección Pública e introduce reformas procedimentales, generando una instancia para debatir sobre los desafíos que enfrenta una reforma que aspira a hacer realidad un Estado de excelencia. Es en esta cancha legislativa donde se deberán jugar las siguientes escaramuzas de la batalla por la reforma del aparato estatal... si es que se alcanza a legislar el tema en este período presidencial. **MSJ**

